Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Regulering Indirecte Lozingen

Stand van zaken anderhalf jaar na overdracht.

Versie 0.3

Datum	28 maart 2012
Status	Definitief

Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/ Water, Bodem en Bouwen

Nieuwe Uitleg 1, Den Haag

T 088 498 00 00
www.ilent.nl

Versie 0.3

Auteur Arno van Breemen
Angelique Hendriks
Esther de Ruiter
Gerard Stokman

Inhoud

Samenvatting

Aanleiding voor het houden van het onderzoek is de overgang van de bevoegd gezag rol met betrekking tot indirecte lozingen van de waterbeheerders naar de gemeenten en provincies met inwerkingtreding van de Waterwet per 22 december 2009. Indien er geen sprake is van adequate overdracht van de bevoegdheden voor indirecte lozingen, kunnen hier milieu- en bestuurlijke risico's uit voortvloeien.

In dit project is onderzocht of zich knelpunten voordoen in de naleving van de regulering van indirecte lozingen, als gevolg van de overdracht van bevoegdheden en dossiers van waterbeheerders aan gemeenten.

Het onderzoek is uitgevoerd door bij 206 gemeenten, alle 25 waterschappen en zes diensten van Rijkswaterstaat een vragenlijst uit te zetten. Deze vragenlijst gaat in op een aantal kritische aspecten van indirecte lozingen. De onderwerpen die aan de orden komen zijn achtereenvolgens: omvang van de overdracht, vergunningverlening, toezicht en handhaving en tenslotte kennis en afstemming.

De belangrijkste resultaten van het onderzoek zijn:
- circa 2750 dossiers van indirecte lozingsvergunningen zijn overgedragen. Tot op heden is een deel van de dossiers niet overgedragen;
- de waterschappen zijn niet op de hoogte van alle door de gemeenten verleende nieuwe of gewijzigde vergunningen;
- 40% van de benaderde gemeenten is nog niet gestart met toezichtbezoeken bij inrichtingen van indirecte lozers;
- waterbeheerders zijn in veel gevallen betrokken bij toezicht en in enkele gevallen voeren zij deze taak nog volledig uit;
- de waterschappen vragen de gemeenten regelmatig om handhavend op te treden;
- de belangrijkste problemen die uit het onderzoek naar voren komen zijn het kennisniveau bij de gemeenten, de prioritering door gemeenten van indirecte lozingen en de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen partijen;
- de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten is in de meeste gevallen vastgelegd, bijvoorbeeld in een dienstverleningsovereenkomst;
- Rijkswaterstaat heeft de overdracht aan gemeenten verregaand gerealiseerd en de voormalige verantwoordelijkheden losgelaten.

Geconcludeerd kan worden dat de waterschappen hun verantwoordelijkheid voor indirecte lozingen, al dan niet gemotiveerd, nog niet volledig uit handen geven. Dit komt doordat de gemeenten voor hun kennis nog afhankelijk zijn van de waterbeheerders. Daarnaast verwachten de waterbeheerders problemen met de waterkwaliteit en de werking van hun zuiveringsinstallaties door de (lage) prioriteit die de gemeenten geven aan indirecte lozingen. Ook samenwerking en informatie-uitwisseling is een zorgpunt. Via waterakkoorden en het waterverwerkingsbeleid willen de waterbeheerders grip houden op de gevolgen van indirecte lozingen voor de waterkwaliteit.

1 Aanleiding

Dit project is in het "Inspectieprogramma 2010 Waterbeheer" aangekondigd als een inspectieonderzoek. Aanleiding voor het houden van het onderzoek is de overgang van de bevoegd gezag rol met betrekking tot indirecte lozingen van de waterbeheerders naar de gemeenten en provincies met inwerkingtreding van de Waterwet per 22 december 2009. De waterbeheerders hebben op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) hierbij adviesrecht.

De inspectie heeft signalen ontvangen dat deze overdracht rond de bevoegdheden voor indirecte lozingen mogelijk niet altijd adequaat heeft plaatsgevonden. Hier kunnen mogelijk milieu- en bestuurlijke risico's uit voortvloeien. Onvoldoende expertise en (bestuurlijke) betrokkenheid bij het nieuwe bevoegd gezag kan bijdragen aan naleeftekorten, onvoldoende normrealisatie van de kwaliteit van het oppervlaktewater en aan het disfunctioneren van de rioolwaterzuiveringsinstallatie(s).

Tijdens de aanvang van het project medio 2011 is het idee van het houden van een inspectieonderzoek losgelaten. Reden hiervoor is de keuze om aan te sluiten bij de regioronde welke de VROM-Inspectie (hierna VI) in het najaar van 2011 onder 206 van de 415 gemeenten zou gaan houden.

1.1 Doel

In dit project wordt onderzocht of zich knelpunten voordoen in de naleving van de regulering van indirecte lozingen ten gevolge van de overdracht van de bevoegdheden van de waterbeheerders, te weten waterschappen en Rijkswaterstaat, aan gemeenten. Het doel van het onderzoek is de feiten en de (eventueel) verschillende beelden over de overdracht bij waterbeheerders en gemeenten in kaart te brengen en deze met elkaar te vergelijken om zo de risico's en/of naleving beter te kunnen kwantificeren.

1.2 Afbakening

Zoals hiervoor is aangegeven is voor dit project aansluiting gezocht bij de gemeenten-regioronde van de VI in het najaar van 2011. Deze aansluiting vormt de reden dat er bij de uitwerking van de antwoorden op de vragenlijsten is besloten tot afbakening van de resultaten tot die van de gemeenten en de rol van de provincies niet mee te nemen in de inventarisatie. Wel zijn de resultaten van de bevindingen omtrent de overdracht naar regionale milieudiensten meegenomen, omdat deze diensten in opdracht van de gemeenten werken. Het onderzoek heeft betrekking op de periode vanaf de overdracht van de bevoegdheden (te weten 22 december 2009, de inwerkingtreding van de Waterwet) tot 1 juli 2011.

2 Opzet

In de regioronde hebben de accountmanagers van de VI de gemeenten onder meer bevraagd naar hun rol bij de indirecte lozingen, maar ook over het Activiteitenbesluit en andere (niet watergerelateerde) onderwerpen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat/Waterbeheer (hierna IVW) heeft bij de waterbeheerder, zowel de waterschappen als Rijkswaterstaat, complementair onderzoek verricht. Hierbij dient aangetekend te worden dat dit enkel gericht was op de vergunningverlening en handhaving van indirecte lozingen.

Om de adequaatheid van overdracht van bevoegdheden en dossiers te kunnen meten en beoordelen zijn vragen opgesteld, die betrekking hebben op een aantal kritische aspecten voor indirecte lozingen. Deze kritische aspecten bepalen in belangrijke mate of door gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat voldaan wordt aan de wettelijke verplichtingen volgend uit de overdracht en de borging van (werk)afspraken tussen gemeenten en waterbeheerders over indirecte lozingen. Een aantal vragen geeft ook een beeld van de mate van naleving.

Tijdens de accountmanagersbezoeken aan de gemeenten zijn de inhoudelijke en procesvragen over indirecte lozingen aan de orde gesteld. De resultaten van de interviews zijn door de VI in hun datasysteem 'Holmes' verwerkt en eind november 2011 aan de IVW ter beschikking gesteld. Door de IVW is een complementaire vragenlijst per mail uitgezet bij de 26 waterschappen en bij zes diensten van Rijkswaterstaat. Zo nodig is nagebeld om een toelichting dan wel aanvulling op de antwoorden te verkrijgen.

Van de 206 bevraagde gemeenten is van 22 gemeenten geen informatie ontvangen over indirecte lozingen; in de analyse zijn 184 gemeenten meegenomen. Op de bij de waterschappen en Rijkswaterstaatdiensten uitgezette enquête is de respons 100%. Niet alle vragen zijn door de waterbeheerders volledig ingevuld, waardoor de respons per vraag mogelijk lager uitvalt. Opgemerkt kan worden dat Rijkswaterstaat meer dan de helft van de dossiers heeft overgedragen aan provincies. Bij Rijkswaterstaat betreft het merendeel omvangrijke bedrijven die via een (gezamenlijke) bedrijfsafvalwaterzuiveringsinstallatie of via een afvalwaterleiding lozen op rijkswater.

Door de gekozen opzet heeft het project het karakter van een inventarisatie: primair gericht op het goed in beeld brengen van de feiten en met mogelijk het geven van een signaal.

3 Resultaten

3.1 Aantal overgedragen dossiers

Per waterschap zijn gemiddeld ruim honderd vergunningen indirecte lozingen overgedragen aan gemeenten. In totaal zijn door 25 waterschappen ruim 2700 dossiers overgedragen. Er is een grote regionale spreiding aangetroffen (spreiding 22 - 385). Navraag bij een waterschap dat slechts 22 vergunningen heeft overgedragen maakte duidelijk dat de vraag verschillend geïnterpreteerd is. Het betreffende waterschap draagt een vergunning pas over als gemeente of provincie daarom vraagt. Dit kan gelden voor meerdere waterschappen, de genoemde aantallen vormen dus een ondergrens.

Rijkswaterstaat heeft aangegeven totaal 109 dossiers van indirecte lozingen overgedragen te hebben. Zestig hiervan aan provincies, 48 aan gemeenten en milieudiensten, en één aan het Ministerie van EL&I (gaswinning Noordzee).

117 van de 184 gemeenten geven aan dossiers indirecte lozingen overgenomen te hebben van de waterbeheerders. Deze gemeenten hebben gemiddeld 9,4 dossiers overgenomen (spreiding van 1 tot 177 stuks, in totaal ruim duizend).

Er is een groot verschil is tussen het aantal overgedragen vergunningen tussen waterschappen en Rijkswaterstaat. Bij waterschappen is het aantal aanzienlijk, bij Rijkswaterstaat daarentegen betreft het een beperkt aantal maar zijn het wel omvangrijke bedrijven.

Verschillende waterbeheerders geven aan dat de Archiefwet het overdragen van originele dossiers compliceert en dat daarom enkel kopieën beschikbaar zijn gesteld. Artikel 8 lid 2 van deze wet biedt echter wel de mogelijkheid om dossiers formeel te vervreemden. Eén dienst van Rijkswaterstaat heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Zowel waterschappen als gemeenten verwijzen naar de zogenaamde DVO’s (Dienstverleningsovereenkomsten), waardoor overdracht niet of beperkt heeft plaatsgevonden.

Opmerkelijk is dat het aantal overgedragen dossiers dat door de gemeenten is genoemd slechts een derde is van het aantal dat de waterschappen noemen. Terwijl deze informatie afkomstig is van ongeveer de helft van het totaal aantal gemeenten. Er is dus, van weerszijden bekeken, geen sluitend beeld van het aantal overgedragen dossiers. Dit kan deels het gevolg zijn van het feit dat niet alle gemeenten zijn meegenomen in het onderzoek.

3.2 Datum overdracht

In totaal zijn dertien waterschappen in het eerste halfjaar van 2010 begonnen met de overdracht van dossiers aan de gemeenten. Elf waterschappen hebben dit ook daadwerkelijk voor 1 juli 2010 afgrond de andere twee later. Zes waterschappen hebben om uiteenlopende redenen geen of nog niet alle dossiers overgedragen. De

overige zes waterschappen hebben na 1 juli 2010 hun dossiers overgedragen aan de gemeenten.

Voor wat betreft gemeenten heeft Rijkswaterstaat op één na (47 van de 48) alle dossiers van indirecte lozers in 2010 overgedragen aan gemeenten of milieudiensten.

82 gemeenten hebben aangegeven dat zij dossiers overgedragen hebben gekregen tussen februari 2009 en juli 2011, de helft hiervan heeft plaatsgevonden binnen de eerste drie maanden van 2010. 61 gemeenten geven aan geen dossiers te hebben overgenomen. Redenen die hiervoor zoal worden genoemd zijn variëren van "dossiers zijn al overgedragen" tot "daar wordt nog over overlegd".

Overall kan gesteld worden dat het merendeel van de overdracht heeft plaatsgevonden in 2010, het jaar na het van kracht worden van de Waterwet. Naar ongeveer de helft van de benaderde gemeenten zijn dossiers overgedragen, het zwaartepunt lag hierbij in de eerste drie maanden van 2010. De helft van de waterschappen heeft er een langere periode voor uitgetrokken dan Rijkswaterstaat. Tot op heden is een deel van de dossiers niet overgedragen.

3.3 Nieuwe/gewijzigde vergunningen

Er zijn twaalf waterschappen waarbij bekend is hoeveel nieuwe of gewijzigde vergunningen zijn verleend door de gemeenten. Dit betreft in totaal 162 vergunningen. Dit zijn gemiddeld veertien vergunningen per waterschap, waarbij dit varieert van 1 tot 52 stuks. De overige dertien waterschappen zijn niet op de hoogte van het aantal verleende vergunningen.

Bij Rijkswaterstaat is niet bekend hoeveel voor hen relevante vergunningen door de gemeenten zijn verleend, of zijn er in het geheel geen nieuwe vergunningen verleend.

In totaal hebben 67 gemeenten aangegeven 332 vergunningen te hebben verleend, wat neer komt op een gemiddelde van ongeveer vijf per gemeente.

Het deel van de gemeenten dat in dit onderzoek is betrokken geeft aan in totaal ruim twee keer zoveel vergunningen te hebben verleend dan bij de waterschappen bekend is. Geconcludeerd mag worden dat de waterschappen niet van alle verleende vergunningen op de hoogte zijn.

3.4 Adviesrecht

Door 23 waterschappen zijn in totaal 426 adviezen uitgebracht. Per waterschap zijn dit gemiddeld negentien adviezen met een spreiding van 1 tot 64. In totaal zijn er door acht waterschappen zestig bindende adviezen uitgebracht. Enkele waterschappen beschouwen alle adviezen als bindend. Daarnaast zijn er ook enkele waterschappen die niet aangeven of het een bindend advies betreft.
Vrijwel alle adviezen zijn overgenomen. De bindende adviezen zijn allemaal overgenomen. De waterschappen gaan niet allen na of de adviezen zijn overgenomen.

Rijkswaterstaat heeft (nog) geen adviezen aan gemeenten uitgebracht.

In totaal hebben 55 gemeenten 144 maal advies gevraagd aan het waterschap, met een spreiding van 1 tot 12 per gemeente. Bij 82 gemeenten zijn er nul adviezen uitgebracht. Het totaal aantal van door de gemeenten gestelde bindende adviezen is 34. Door vijf gemeenten is aangegeven dat (men) niet (weet of) alle uitgebrachte adviezen zijn overgenomen, dus geen 100% navolging.

In de vergelijking met het bekende aantal uitgebrachte vergunningen (162, waarvan de waterschappen op de hoogte zijn) blijkt het aantal adviezen dat de waterschappen hebben uitgebracht ruim tweeëneenhalf keer zo groot. Een gemeente heeft aangegeven dat zij het van de aard van de lozing laat afhangen of advies wordt gevraagd aan het waterschap. Dit gebeurt als de lozing volgens de gemeente direct gevolgen heeft voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. De perceptie van wat een formeel advies is en de registratie daarvan loopt uiteen.

3.5 Toezichtbezoeken

In totaal hebben 110 gemeenten inrichtingen bezocht in het kader van toezicht. Bij 56 gemeenten gaat dit om 1 tot 5 bezoeken, bij 39 gemeenten varieert dit tussen de zes en 75 bezoeken en vijftien gemeenten hebben meer dan 75 inrichtingen bezocht. Het hoogst genoemde aantal bezoeken door een gemeente is 400. Gemiddeld zijn door de actieve gemeenten bijna 32 bezoeken afgelegd.

Bijna 60% van de gemeenten is aan de slag met toezichtbezoeken. De reden waarom de overige 40% van de gemeenten hier niet mee gestart is niet altijd duidelijk. Enkele gemeenten geven echter wel aan dat dit nog door het waterschap wordt gedaan, al dan niet vastgelegd binnen een overeenkomst.

3.6 Betrokkenheid waterschappen bij toezicht

Gemiddeld zijn de waterschappen 79 keer door de gemeenten betrokken bij het toezicht. De variatie is groot en verloopt van 1 maal tot maximaal 350 maal dat het waterschap betrokken is. Dertien waterschappen zijn door gemeenten betrokken bij voorbereiding, 22 waterschappen zijn door gemeenten betrokken bij bezoeken en veertien waterschappen zijn door gemeenten betrokken bij vervolgacties. Drie waterschappen geven aan nog zelfstandig het toezicht uit te voeren op basis van eigen beleid. In enkele gevallen is aangegeven dat er DVO's gesloten zijn.

De diensten van Rijkswaterstaat geven aan dat zij na 2011 niet meer betrokken zijn bij het toerzicht. Eén dienst is tot die tijd intensief opgetrokken met het Wabo bevoegd gezag.

42 gemeenten hebben aangegeven het waterschap niet bij het toezicht te betrekken. 96 gemeenten hebben het waterschap wel betrokken bij het toezicht. Hiervan hebben 34 gemeenten het waterschap betrokken bij voorbereiding, 57 gemeenten bij bezoeken en vijftien gemeenten bij vervolgacties.

In twee derde deel van het totale aantal overgedragen én nieuwe/gewijzigde vergunningen is het waterschap op enigerlei wijze betrokken bij het toezicht. Door de waterschappen en gemeenten is aangegeven dat de betrokkenheid van

waterschappen vooral plaats vindt bij de bezoeken. Ook bij de voorbereiding en vervolgacties is deze betrokkenheid nog wel aanwezig. Er is in de onderzochte periode nog intensief gebruik gemaakt van de toezichtcapaciteit bij de waterbeheerders. Rijkswaterstaat heeft aangeven hier in na 2011 mee te stoppen.

3.7 Verzoek tot handhaving

In totaal zijn door de waterschappen 82 verzoeken gedaan tot handhavend optreden. Veertien waterschappen geven aan eens of meerdere malen aan de gemeente het verzoek te hebben gedaan. Bij één waterschap is dit zelfs negentien keer gebeurd. Gemiddeld hebben deze veertien waterschappen zes verzoeken gedaan.

Rijkswaterstaat heeft in geen enkel geval de gemeente verzocht handhavend op te treden.

24 gemeenten geven aan dat ze een of meerdere verzoeken tot handhavend optreden hebben gehad. Totaal is dit in deze 24 gemeenten 105 keer gebeurd, dus gemiddeld zo'n tweeëneenhalf keer.

Opmerkelijk is dat het totaal aantal malen dat de waterschappen de gemeenten hebben verzocht tot handhavend optreden, zoals door de waterschappen is aangegeven, lager is dan het aantal dat door de benaderde gemeenten (44 % van het totale aantal gemeenten) is genoemd. Het gebeurt nog regelmatig dat waterschappen de gemeente verzoeken tot handhavend optreden. Daaruit blijkt dat waterschappen hun verantwoordelijkheid voor indirecte lozingen, al dan niet gemotiveerd, nog niet volledig uit handen hebben gegeven.

3.8 Top 3 problemen

Achttien waterschappen signaleren problemen die op samenwerking en informatie-uitwisseling betrekking hebben, veertien waterschappen signaleren prioriteit- en agenderingsproblemen bij gemeenten, twaalf waterschappen ervaren kennisproblemen bij gemeenten en negen waterschappen constateren diverse problemen van administratieve aard. Daarnaast worden nog een aantal problemen van diverse aard gesignaleerd.

Drie diensten van Rijkswaterstaat hebben aangegeven geen noemenswaardige problemen te ervaren. Drie diensten signaleren problemen op het vlak van kennis, twee diensten op het vlak van prioriteit en één dienst op het vlak van afstemming.

122 gemeenten hebben aangegeven geen problemen te ervaren. 48 gemeenten voeren wel één of meerdere problemen op. Meer specifiek gaat het om:

- Eigen kennis, expertise en/of ervaring: 21 keer genoemd;
- Overdracht informatie/dossiers en/of afstemming met waterbeheerder: Twaalf keer genoemd;
- Monstername en/of analyse: Tien keer genoemd;
- Capaciteit, geld en/of tijd: Negen keer genoemd.

Gemeenten hebben nog enkele andere problemen gesignaleerd, zoals: adequaatheid voorschriften, bevoegdheid gemeente, complexiteit, verschillen tussen werkwijzen waterbeheerders, ontbreken van kaders.

Een vergelijking van bovenstaande informatie laat zien dat Rijkswaterstaat minder problemen ervaart dan de waterschappen bij de overdracht van de bevoegdheid aan gemeenten. De belangrijkste drie problemen die uit het onderzoek naar voren komen zijn:

1. het kennisniveau bij de gemeenten;
2. de prioriteit die gemeenten geven aan de indirecte lozingen;
3. de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de partijen.

De aard van de problemen die de waterschappen met gemeenten signaleren komen goed overeen met de problemen die de gemeenten zelf aangeven, al lijkt het erop dat de gemeenten de problematiek minder veelvuldig signaleren dan de waterschappen.

3.9 Kennisniveau

Eén waterschap geeft aan de kennis binnen de inliggende gemeenten voldoende te vinden. Twintig waterschappen geven aan dat die kennis niet toereikend en bij een deel van de gemeenten niet aanwezig is. Drie waterschappen stellen dat die kennis volledig afwezig is. Vier waterschappen hebben aangeven hier zelf geen actie op ondernomen te hebben, terwijl 21 waterschappen aangeven dit wel gedaan te hebben. Veel genoemde acties zijn: voorlichting en kennisoverdracht aan gemeenten, gezamenlijke bedrijfsbezoeken en (periodiek) contact en overleg.

Eén dienst van Rijkswaterstaat signaleert dat de benodigde kennis bij een gemeente niet aanwezig is. De overige diensten achten die kennis voldoende of deze kenniskwestie niet van toepassing. Twee diensten hebben ondersteuning geboden bij de opbouw van kennis en ervaring.

76 gemeenten hebben aangegeven hun kennis voldoende te vinden. 94 gemeenten geven aan dat hun kennis niet toereikend of niet aanwezig is. Acht gemeenten hebben hierbij een of meerdere nuanceringen aangebracht: kennis is in opbouw; kennis is in voldoende mate aanwezig bij de regionale milieudienst, bij het ondersteunende waterschap of de ontbrekende kennis wordt ingekocht. Van de 94 gemeenten die aangegeven hebben dat hun kennis niet toereikend is, geven 89 gemeenten aan dat de kwaliteit van het lozingsaspect in de vergunning op een of andere wijze is geborgd. Hierbij wordt de betrokkenheid van de waterbeheerder veruit het meest genoemd: 72 keer. Overige redenen die meerdere keren genoemd worden zijn onder andere het benutten van helpdesks, uitbesteding aan adviesbureaus, opleiding en dienstverleningsovereenkomsten (DVO). Zes gemeenten geven aan dat geen sprake is van borging, waarbij overigens geldt dat in een enkele gemeente geen sprake is van een indirecte lozing of dat de lozingssituatie heel simpel is.

De waterschappen hebben een overwegend negatief beeld van de aanwezigheid van noodzakelijke kennis bij gemeenten. Circa een derde van de onderzochte gemeenten geeft aan dat zij hun kennis voldoende vinden. Het negatieve beeld van de waterschappen wordt bevestigd door de gemeenten, waarvan ook ruim een derde op dit punt ook tekorten signaleert. Deels vinden ze daar een oplossing voor, door gebruik te maken van de kennis bij de waterschappen of milieudiensten of door werkzaamheden uit te besteden.

3.10 Samenwerking

De meeste waterschappen (22) hebben de samenwerking met de inliggende gemeenten bestuurlijk schriftelijk vastgelegd, vaak in de vorm van een DVO of een convenant. Regelmatig is er ook sprake van ambtelijke schriftelijke vastlegging, in ieder geval bij de drie waterschappen die geen bestuurlijk schriftelijke overeenkomst hebben. Soms zijn er ook mondelinge afspraken.

Eén dienst van Rijkswaterstaat heeft bestuurlijk schriftelijke afspraken vastgelegd met het bevoegd gezag, één ambtelijk schriftelijk, twee op andere wijze en twee hebben geen afspraken vastgelegd.

De 184 gemeenten geven als wijze van vastleggen van de samenwerking op:

bestuurlijk schriftelijk	80
bestuurlijk mondeling	3
ambtelijk schriftelijk	31
ambtelijk mondeling	36
anders, nl:	18
niet vastgesteld	29

Daarbij wordt aangetekend dat meerdere antwoorden mogelijk waren. De schriftelijke vastlegging betreft vaak een DVO of een convenant. In een aantal gevallen is dit nog een concept.

De beelden van waterschappen en gemeenten over de wijze waarop de samenwerking is vastgelegd stemmen goed overeen. Wel is duidelijk dat er verschillende vormen zijn. Ook is duidelijk dat, hoewel alle waterschappen schriftelijke overeenkomsten met gemeenten hebben, dit niet alle gemeenten betreft. Tussen diensten van Rijkswaterstaat en het bevoegd gezag is er minder sprake van vastleggen van de samenwerking. Uit de gemaakte opmerkingen (zie bijlage 1) maakt de inspectie op dat ondanks gemaakte afspraken de samenwerking niet altijd soepel verloopt.

3.11 Directe lozingen

Enkele waterbeheerders hebben aangegeven zich zorgen te maken over het functioneren van hun zuiveringsinstallaties en over de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater. Enkele waterschappen geven aan dat met (afval)waterakkoorden tussen gemeente en waterschap afspraken gemaakt (gaan) worden over de invloed van indirecte lozingen op de directe lozingen (van RWZI’s).

Bij Rijkswaterstaat wordt in de Waterwetvergunning van het direct lozende bedrijf gevraagd om een waterverwerkingsbeleid voor de aangesloten indirecte lozingen. Dit waterverwerkingsbeleid wordt actief ingezet, wat wel tot gevolg heeft dat er geen sprake is van administratieve lastenverlichting.

3.12 Aanvullende opmerkingen

Uit de aanvullende opmerkingen, die waterschappen, diensten van Rijkswaterstaat en gemeenten met betrekking tot dit onderwerp hebben gemaakt, heeft de inspectie een selectie gemaakt. Deze opmerkingen zijn, geanonimiseerd, opgenomen in bijlage 1 en vormen een illustratie van de resultaten, zoals gerapporteerd in voorliggend rapport.

4 Conclusies

Er zijn ruim 2700 dossiers van indirecte lozingsvergunningen van de waterschappen overgedragen aan gemeenten. Diensten van Rijkswaterstaat hebben er 48 overgedragen aan gemeenten. Van de dossiers die zijn overgedragen heeft de overdracht voor het merendeel in 2010 plaatsgevonden. Tot op heden is door waterschappen een deel van de dossiers niet overgedragen. Het deel van de gemeenten dat in dit onderzoek is betrokken (ongeveer de helft van het totaal aantal Nederlandse gemeenten) geeft aan in de onderzochte periode (22 december 2009 – 1 juli 2011) ruim twee keer zoveel nieuwe of gewijzigde vergunningen te hebben verleend dan bij de waterschappen bekend is. De waterschappen zijn dus niet van alle verleende vergunningen op de hoogte. Daarentegen hebben de waterschappen wel veel meer adviezen uitgebracht dan het aantal nieuwe of gewijzigde vergunningen dat er volgens de gemeenten is verleend. De perceptie van wat een formeel advies is en de registratie daarvan loopt uiteen.

40% van de benaderde gemeenten heeft aangegeven nog geen start te hebben gemaakt met toezichtbezoeken bij inrichtingen van indirecte lozers. De reden hiervoor is niet altijd duidelijk. Enkele gemeenten geven echter wel aan dat dit nog door het waterschap of Rijkswaterstaat wordt gedaan, al dan niet vastgelegd in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst of een convenant. In tweederde deel van het totale aantal vergunningen, dit zijn de overgedragen dossiers aangevuld met de nieuwe en gewijzigde vergunningen, is het waterschap op enigerlei wijze betrokken bij het toezicht. Dit vindt vooral plaats bij bezoeken. Ook bij de voorbereiding en vervolgacties is deze betrokkenheid aanwezig. Daarnaast vragen de waterschappen de gemeenten regelmatig om handhavend op te treden. Er is in de onderzochte periode door gemeenten nog geregeld gebruik gemaakt van de capaciteit bij de waterbeheerders. Rijkswaterstaat heeft aangeven hier na 2011 mee te stoppen.

Het belangrijkste probleem dat uit het onderzoek naar voren komt is het kennisniveau bij de gemeenten. Vervolgens worden de prioriteit die gemeenten geven aan de indirecte lozingen en de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de partijen genoemd. De aard van de problemen die de waterschappen met gemeenten signaleren komen goed overeen met de problemen die de gemeenten zelf aangeven, al lijkt het erop dat de gemeenten de problematiek minder veelvuldig signaleren dan de waterschappen. Ten aanzien van het kennisniveau vindt een deel van de gemeenten daar een oplossing voor, door gebruik te maken van de kennis bij de waterschappen of milieudiensten, of door werkzaamheden uit te besteden.

De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten is in de meeste gevallen vastgelegd, doch op uiteenlopende wijzen. Tussen de diensten van Rijkswaterstaat en het bevoegd gezag is de samenwerking in minder gevallen geformaliseerd. Uit de algemene opmerkingen (bijlage 1) maakt de inspectie op dat ondanks gemaakte afspraken de samenwerking niet altijd soepel verloopt.

Een aantal waterbeheerders heeft aangegeven zich zorgen te maken over het

functioneren van hun zuiveringsinstallaties en over de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater. Waterschappen willen zicht houden op het influent. Enkele waterschappen sluiten om deze reden (afval)waterakkoorden af met gemeenten. Rijkswaterstaat heeft het waterverwerkingsbeleid ontwikkeld om daarmee de risico's voor de waterkwaliteit te beperken.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de waterschappen hun verantwoordelijkheid voor indirecte lozingen nog niet volledig uit handen hebben gegeven. Dit komt doordat de gemeenten voor hun kennis nog afhankelijk zijn van de waterbeheerders. Daarnaast verwachten de waterbeheerders problemen met de waterkwaliteit en de werking van hun zuiveringsinstallaties door de prioriteit die de gemeenten geven aan indirecte lozingen. Via waterakkoorden en het waterverwerkingsbeleid wil de waterbeheerder grip houden op de gevolgen van indirecte lozingen voor de waterkwaliteit. Het gevolg hiervan is dat er geen sprake is van administratieve lastenverlichting.

In 2012 beziet de inspectie, op basis van de herijking van haar taken, of dit onderzoek een vervolg krijgt.

5 Bijlage 1: Geanonimiseerde algemene opmerkingen

Opmerkingen van de waterschappen

- Diverse maatwerkvoorschriften voor de indirecte lozingen zijn ten gevolge van het overgangsrecht per 1 januari 2011 komen te vervallen. Gemeenten hebben geen actie ondernomen om de maatwerkvoorschriften (eventueel) voor onbepaalde tijd aan te merken.
- Wel speelt op de achtergrond de vorming van de RUD. Daarvan is nog lang niet duidelijk welke taken daar precies naar over gaan. De gedachte is "taak over – mens over", maar of dat voor het afvalwater zal gaan plaatsvinden is nog lang niet duidelijk.
- Het toezicht door de gemeenten stelt niet veel voor. Een bedrijfsbezoek eens in de 5 jaar (o.i.d.). Het waterschap ging minstens eens per jaar bij de bedrijven langs.
- Bij overtredingen stelt waterschap voor om PV op te maken, maar gemeente heeft ander beleid (waterschap heeft 2 handhavingsstappen, gemeente minimaal 3).
- Op het gebied van landbouw zijn er projecten opgezet om voor elkaar signaaltoezicht uit te voeren.
- Enkele milieudiensten scoren in onze ogen voldoende. Dit gaat ook op voor enkele gemeenten.
- Dit (het onderhouden van een goede relatie met het Wabo-bevoegd gezag) kost meer tijd dan toen we zelf nog bevoegd gezag waren.
- We hebben overleg met de milieudiensten en niet met de gemeentes die hierbij zijn aangesloten. Hier hebben we voor gekozen omdat de milieudiensten het milieu-onderdeel van de Wabo-vergunning schrijven. De waterparagraaf is hier onderdeel van. Overleg met alle individuele gemeentes zou te veel tijd kosten. Dit leidt soms tot problemen omdat niet de milieudienst , maar de gemeente zelf de procedure coördineert. De correspondentie gaat dan van het waterschap via de gemeente naar de milieudienst en van de milieudienst via de gemeente naar het waterschap. Dit leidt tot vertraging en bevordert de onderlinge communicatie niet.
- Gemeentes geven aan dat ze er de afgelopen jaren veel taken bij hebben gekregen, zonder dat ze hiervoor extra personeel hebben gekregen. Ze moeten zelfs bezuinigen.
- Het vakgebied is te breed voor de medewerkers van de gemeente om van al het beleid en alle regelgeving op de hoogte te kunnen zijn.
- Doordat we adviseren en toezicht houden bij de bedrijven die voorheen Wvo-vergunningplichtig waren, zorgen we dat de oppervlaktewaterkwaliteit en de werking van de rwzi's beschermd blijven. Ondanks dat we geen bevoegd gezag meer zijn, blijven de oppervlaktewaterkwaliteit en de werking van de rwzi's namelijk de verantwoordelijkheid van het waterschap.
- Dit benadrukt dat de adviesrol rol van het waterschap bij indirecte lozingen zowel aan de vergunning- als de toezichtskant onontbeerlijk is voor het bereiken van de KRW doelstellingen
- Met de inwerktreding van de RUD's bestaat het risico dat de indirecte lozingen een te lage prio krijgen t.o.v. de andere beleidsterreinen.
- Door de economische crisis waardoor bedrijven (en gemeenten) moeten bezuinigen in combinatie met de verminderde bevoegdheden van de waterschappen zullen de problemen op de rwzi's toenemen. De eerste tekenen

lijken hiervan al zichtbaar te zijn.
- Die overdracht verloopt nog steeds moeizaam. Eén van de twee betrokken RUD's grijpt aangeboden diensten / overdracht niet aan.
- Diverse calamiteiten en problemen zijn ontstaan op zuiveringen. Gemeenten kunnen dit taakveld niet beheren. Bij provincies gaat dit veel beter.
- Het waterschap heeft vanaf de instelling van het adviesrecht de gemeenten gewezen op het belang van het adviesrecht indien bleek dat de procedure hieromtrent niet of onjuist gevolgd werd. Dit heeft er toe bijgedragen dat het proces van het vragen van advies voor wat betreft indirecte lozingen bij een groot aantal gemeenten goed verloopt. Omdat niet van alle gemeenten verzoeken om advies binnenkomen, heeft het waterschap onlangs het adviesrecht geëvalueerd. Gebleken is dat, gezien het bedrijvenbestand, het uitblijven van adviesaanvragen niet verklaarbaar is. Het waterschap zal op korte termijn met de betreffende gemeenten gesprekken inplannen om dit aan de orde te stellen.
- In de bestuursovereenkomst WABO binnen de provincie is afgesproken om de kennis te laten zitten daar waar hij nu zit. Dit betekent dat gemeenten en provincie advies vragen bij het waterschap inzake de indirecte lozingen. Eigen kennisopbouw is dus niet aan de orde. Er is eerst een bestuursovereenkomst(BOK) gesloten, met de afspraak om de kennis te laten zitten waar die zit = bij het waterschap. De BOK is vervolgens uitgewerkt in DVO's waarin het waterschap toezegt deze inspanning gratis te blijven leveren. Wel speelt op de achtergrond de vorming van de RUD. Daarvan is nog lang niet duidelijk welke taken daar precies naar over gaan. De gedachte is taak over – mens over, maar of dat voor het afvalwater zal gaan plaatsvinden is nog lang niet duidelijk.

Opmerkingen van Rijkswaterstaat
- In de notitie van de Adviesgroep Vergunningverlening en handhaving binnen Rijkswaterstaat (AgVH) (d.d. 22 juli 2011) is vastgelegd wat Rijkswaterstaat nog doet aan VV en HH m.b.t. indirecte lozingen.
- Volgens het besluit in de AgVH over indirecte lozingen hebben we geen actieve inzet meer hierop. Wij volgen dat besluit. Wij hebben alleen nog bemoeienis met indirecte lozingen als het IPPC installaties betreft.
- Het betreft een (politieke) keuze, waarbij Rijkswaterstaat niet de behoefte heeft om intensieve opleidings-, begeleidings- of adviestaken op te pakken. Gebaseerd op risico-inschatting is gekozen om alleen te adviseren in die gevallen die er toe doen (IPPC).
- Rijkswaterstaat heeft nauwelijks regie of zicht (deels via adviesrecht VV, maar niet via HH) meer op bijzonder complexe indirecte lozingssituaties die, zonder tussenkomst van een zuiveringstechnisch werk, rechtstreeks (via andere lozingspijp) op de zee worden geloosd.
- Ontstaan "rare" situaties. Provincie besteedt HH-toezicht indirecte lozers uit aan waterschap. Zelfde waterschap is weer eigenaar van de afvalwaterleidingen. Slager keurt dus in feite eigen vlees en Rijkswaterstaat heeft hier via de eindlozing geen zicht en grip op.
- Lastendruk bij Rijkswaterstaat stijgt door extra overleg c.q. advisering en het ontstaan van complexe lozingssituaties die niet of nauwelijks adequaat kunnen worden vergund.
- Gemeenten weten helemaal niet wat ze moeten met de overgedragen bedrijven en Rijkswaterstaat mag hier, conform besluit AgVH, niet in adviseren c.q. assisteren.
- Diverse maatwerkvoorschriften voor de indirecte lozingen zijn ten gevolge van het overgangsrecht per 1 januari 2011 komen te vervallen. Gemeenten hebben

geen actie ondernomen om de maatwerkvoorschriften (eventueel) voor onbepaalde tijd aan te merken.

Opmerkingen van gemeenten

- Het verschuiven van het vergunnen en handhaven van indirecte lozingen van het waterschap naar de gemeente is de zoveelste verzwaring van het gemeentelijk vergunningen- en handhavingapparaat dat hier een opleiding en financiële middelen tegenover horen te staan.
- Relatie met een van de waterschappen over indirecte lozingen is zeer moeizaam. De milieudienst heeft zelfde ervaring: "slechte organisatie, geen dienstverleningsovereenkomst, geen dossieroverdracht, geen lijst van inrichtingen, klantonvriendelijk, technocratisch". Vanuit bedrijven ook veel klachten over dat waterschap.
- Er is een goede samenwerking met toezichthouders van het waterschap en zij dienen als back-up bij technische vragen
- Moet binnen gemeente nog meer aandacht krijgen zodat er voldoende kennis opgebouwd wordt; glastuinbouw is problematisch, moeilijk afspraken te maken;
- Vergunningstraject ingewikkeld, vvgb (Verklaring van geen bedenkingen) moet rechtstreeks in vergunning, geïntegreerd met watertoets, is nu nodeloos ingewikkeld; met name grote inrichtingen zijn problematisch, afstemming met een waterschap loopt stroef, dossieroverdracht niet altijd geregeld.
- De afstemming met het waterschap verloopt goed. Voor de daadwerkelijke uitvoering van het toezicht en de handhaving zijn er minimale wijzigingen. Vanuit het Lokale handhavingsoverleg wordt continue gecoördineerd en samen opgetrokken.
- Onderwerp heeft lage prioriteit. Alleen bij signalen en samenloop met andere controle/onderwerpen wordt hier aandacht aan geschonken bij toezicht en handhaving.